

**KONFLIK AGRARIA DI MALUKU DITINJAU  
DARI PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA***(Agrarian Conflict in Maluku Viewed from the Perspective of Human Rights)***Okky Chahyo Nugroho****Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia  
Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia  
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I.  
Jl. HR. Rasuna Said Kav 4-5 Jakarta Selatan  
email: okies\_ham@yahoo.com****Tulisan Diterima: 11-07-2018; Direvisi: 23-07-2018; Disetujui Diterbitkan: 26-07-2018**DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/ham.2018.9.87-101>**ABSTRACT**

*Indonesian people are often confronted against problems related to the injustice when dealing with their rights over concession and utilization of agrarian resources. As a matter of fact, the agrarian injustice are sometimes initiated by some political policies at each change of government phases. The issues reviewed here are the roles of land regulations in the settlement of land conflicts in Maluku and indeed, the human rights will be an important issue in order to prevent the violation against the people's rights and settlement of the same. The purpose of this review is to describe the settlement of land conflicts within the context of human rights and regulations on land. The qualitative approach method employed in this paper with descriptive analysis on land issues in Maluku. The restrictive forms of Human Rights in the Land Bill deal with some important issues that must be described in the Land Bill, such as: indigenous people in Maluku have their own traditional characteristics and of course the Land bill should not arbitrarily limit the area of the land they hereditarily possessed for years, and eventually, the rights of the indigenous people must be respected, protected. The land bill must deal also with the land dispute settlement issues which include the involvement of non-judicial institutions (by negotiation, mediation, arbitration and customary justice), quasi-judicial institutions and judicial institutions. The customary justice under this Bill must be supported as this institution is preferred in settling conventional land disputes among the peoples in the Customary Law Societies.*

**Keywords: Agrarian Conflict, Land Regulation, Human Rights****ABSTRAK**

Masyarakat Indonesia dihadapkan pada berbagai persoalan yang terkait dengan ketidakadilan dalam mendapatkan hak atas penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Fakta ketidakadilan agraria seringkali dipicu oleh berbagai kebijakan politik pada setiap fase pemerintahan. Hal yang dikaji adalah mengenai peran regulasi pertanahan dalam penyelesaian konflik agraria di Maluku dan tentunya hak asasi manusia menjadi penting agar pelanggaran hak masyarakat dapat dihindari dan ditangani. Tujuan kajian ini adalah untuk mendeskripsikan penyelesaian konflik agraria dalam konteks hak asasi manusia dan regulasi tentang pertanahan. Metode pendekatan kualitatif digunakan dalam tulisan ini dengan diskriptif analisis terkait permasalahan pertanahan di Maluku. Bentuk pembatasan Hak Asasi Manusia dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanahan ada beberapa poin penting yang perlu dijelaskan dalam RUU Pertanahan tersebut, seperti: Masyarakat adat di Maluku mempunyai ciri khas dan tentunya RUU Pertanahan tidak serta merta membatasi kepemilikan tanah yang sudah dimiliki bertahun-tahun secara turun temurun sehingga hak masyarakat adat perlu dihormati, dilindungi. RUU Pertanahan perlu membahas penyelesaian sengketa pertanahan yang dilakukan melalui lembaga non yudisial (negosiasi, mediasi, arbitrase dan peradilan adat), lembaga quasi-yudisial dan lembaga yudisial. Lembaga peradilan adat dalam RUU ini diberi penguatan kedudukan dimana lembaga tersebut ditujukan untuk penyelesaian sengketa pertanahan konvensional antar warga masyarakat dalam wilayah Masyarakat Hukum Adat.

**Kata Kunci: Konflik Agraria, Regulasi Pertanahan, Hak Asasi Manusia**

**PENDAHULUAN**

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA sejatinya dimaksudkan berlaku sebagai *lex generalis* (“undang-undang pokok”) bagi pengaturan lebih lanjut obyek materilnya, yakni bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Amanat tersebut kemudian dijabarkan dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Dalam perjalanannya, UUPA yang nasionalis, populis, dan mendasarkan pada hukum adat Indonesia tidaklah seperti tujuan pembentukannya. Berbagai penyimpangan UUPA mendorong munculnya Ketetapan MPR Nomor IX Tahun 2001 tentang Reformasi Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA), yang merupakan landasan peraturan perundang-undangan di bidang pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Diperlukannya Reformasi Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) adalah adanya undang-undang sektoral menjadi degradasi terhadap UUPA yang pada awalnya dimaksudkan untuk menjadi *lex generalis* bagi pengaturan Sumber Daya Alam (SDA) menjadi sederajat dengan undang-undang sektoral lainnya dan dengan demikian menjadikan UUPA sebagai *lex specialis* yang hanya mengatur bidang pertanahan. Ditinggalkannya semangat dan prinsip-prinsip yang mendasari UUPA oleh undang-undang sektoral dapat ditengarai dalam perbedaan antara UUPA dengan undang-undang sektoral berkaitan dengan: 1) orientasi; 2) keberpihakan; 3) pengelolaan dan implementasinya; 4) perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM); 5) pengaturan *good governance*; 6) hubungan orang dengan SDA, dan 7) hubungan antara negara dengan Sumber Daya Alam.<sup>1</sup>

Pilihan prioritas penyempurnaan UUPA salah satunya dengan membentuk Undang-

Undang tentang Pertanahan yang didasarkan pada Ketetapan MPR RI IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sebagai landasan hukum, khususnya dalam kaitannya dengan frasa “...dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor”. Dengan demikian perlu dipahami bahwa penyusunan UU Pertanahan merupakan suatu “jembatan-antara” untuk meminimalisasi ketidaksinkronan undang-undang sektoral terkait bidang pertanahan, di samping untuk melengkapi dan menjabarkan hal-hal yang belum diatur oleh UUPA maupun menegaskan berbagai penafsiran yang menyimpang dari falsafah dan prinsip-prinsip dasar yang telah digariskan oleh UUPA. Sangat dipahami bahwa UUPA yang diterbitkan pada tahun 1960 belum mengantisipasi perkembangan ilmu, teknologi, politik, sosial ekonomi, budaya serta perkembangan kebutuhan masyarakat.

Beberapa contoh perlunya melengkapi UUPA disebabkan perubahan paradigma kebijakan ekonomi makro; globalisasi; derasnya arus investasi; semakin tajamnya konflik dalam perebutan akses terhadap pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah karena ketimpangan atau ketidakadilan dalam struktur penguasaan atau pemilikan tanah; derasnya alih fungsi tanah sehingga mengancam ketahanan pangan, timbulnya bencana alam, dan kerusakan lingkungan; perlunya dilakukan distribusi dan redistribusi tanah untuk pertanian maupun nonpertanian disertai dengan reformasi akses; perlunya pengaturan untuk menjadi landasan pembangunan yang menggunakan ruang di bawah tanah; perlunya menerapkan asas-asas pemerintahan yang baik dalam pengelolaan pertanahan; perlunya membentuk pengadilan pertanahan untuk menyelesaikan perkara agraria

Beberapa contoh lain penjabaran UUPA karena salah tafsir adalah (1) penafsiran pengertian hak menguasai dari negara yang demikian luas, mencakup seolah-olah negara sebagai pemilik tanah; (2) penafsiran yang beragam terhadap pengertian “tanah negara” dan berbagai implikasi yuridisnya; (3) pembelokan hak pengelolaan sehingga lebih menonjolkan sifat keperdataannya; (4) penafsiran yang longgar terhadap pengertian “fungsi sosial” hak atas tanah sehingga menafikan asas keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perseorangan; (5) pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat yang tidak tuntas yang bisa berdampak terhadap

<sup>1</sup> Maria Sumardjono, Nurhasan Ismail, Ernani Rustiadi, Abdullah Aman Damai, *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia, Antara yang Tersurat dan Tersirat*, Fakultas Hukum UGM bekerjasama dengan Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.

kurangnya perlindungan terhadap hak ulayat karena menafikan kedudukan tanah (hak) ulayat sebagai entitas tersendiri, di samping tanah negara dan tanah hak, (6) pengabaian nilai-nilai lain dari tanah dan hanya memandangnya dari nilai ekonomis semata, telah menjadikan tanah sebagai komoditas dan alat untuk akumulasi modal. Di samping melengkapi dan menjabarkan UUPA, dalam perjalanan kondisi ekonomi-politik makro yang cenderung propertumbuhan, berbagai ketentuan UUPA telah diberi penafsiran yang tidak sesuai, bahkan bertentangan dengan falsafah dan prinsip dasar UUPA yang antara lain telah berdampak terhadap ketidakadilan, pelanggaran HAM terkait hak dasar berupa tanah, dan semakin terpinggirkannya hak-hak masyarakat hukum adat.

Kasus yang sempat menyita perhatian publik, seperti kasus Alas Tlogo, dan kasus-kasus yang muncul pada penghujung tahun 2011 misalnya kasus Mesuji (Kecamatan Mesuji Timur, Kabupaten Mesuji, Provinsi Lampung), Kasus Sungai Sodong (Kecamatan Mesuji, Kabupaten Agam Komering Ilir, Provinsi Sumatera Selatan) Kasus Sritanjung (Kecamatan Tanjung Raya, Kabupaten Mesuji, Provinsi Lampung), Kasus PT Sumber Mineral Nusantara (SMN) di Kecamatan Sape, Kabupaten Bima, Provinsi NTB menggambarkan betapa kompleksnya akar masalah konflik dan sengketa tersebut.

Penjelasan alinea sebelumnya boleh jadi semangat untuk memposisikan RUU Pertanahan sebagai pelengkap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA 1960) untuk perkembangan dinamika kebijakan agraria di Tanah Air. Posisi RUU Pertanahan sebagai *lex specialis* dari UUPA 1960 menghilangkan keraguan para pegiat agraria dan serikat-serikat petani yang mulanya mencurigai kelahiran UU Pertanahan akan menggantikan UUPA 1960. Para pegiat agraria selama ini meyakini bahwa UUPA 1960 adalah benteng konstitusi yang kokoh bagi pelaksanaan reforma agraria sejati yang selama ini dinanti-nanti.<sup>2</sup>

Lebih lanjut, urgensi kelahiran UU Pertanahan dimaksudkan untuk meniadakan ketimpangan penguasaan tanah yang selama

ini melahirkan ketidakadilan penguasaan tanah, konflik agraria, hingga kepastian hukum dan investasi di lapangan agraria dan tentu saja berkaitan dengan ketersediaan pangan domestik. UU Pertanahan juga akan melahirkan sistem hukum pertanahan yang membentuk wajah administrasi pertanahan yang hendak dibentuk. Wajar jika UU ini dibahas dengan ketelitian tingkat tinggi.<sup>3</sup>

Yance Arizona<sup>4</sup> menyatakan bahwa *“Karakter legislasi di bidang tanah dan sumber daya alam yang lahir pada periode Pasca Orde Baru memiliki beberapa karakteristik utama sebagai penerapan prinsip-prinsip dari neoliberalisme di bidang ekonomi antara lain: Pertama, peningkatan nilai ekonomi dari tanah dan sumber daya alam sebagai barang komersial; Kedua, peningkatan peranan swasta dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam; Ketiga, seiring dengan semangat desentralisasi yang diusung sebagai kritik terhadap sentralisme dan otoritarianisme Orde Baru, regulasi yang bentuk pada periode Pasca Orde Baru memberikan peranan pemerintah daerah yang lebih luas dari pada yang sebelumnya; Keempat, legislasi di bidang tanah dan sumber daya alam bersifat represif karena seluruhnya mengatur mengenai tindak pidana di bidang tanah dan sumber daya alam. Kelima, legislasi di bidang tanah dan sumber daya alam menyediakan forum kontestasi kepentingan antara berbagai kelompok.*

Namun pakar Pertanahan dan Tata Ruang, Yayat Supriyatna<sup>5</sup> berpandangan bahwa: *“RUU Pertanahan diharapkan dapat menghadirkan negara. Dengan begitu, negara dapat bekerja sesuai dengan aturan perundangan. “Ini bisa menghadirkan negara dan negara bekerja di dalamnya. Negara dalam UU Pokok Agraria hanyalah sebagai pencatat. Dengan kata lain, hanya sebatas*

<sup>2</sup> Dikutip dari <http://www.bpn.go.id/Publikasi/Berita-Pertanahan/transisi-agraria-dan-ruu-pertanahan-61807> Berita diambil dari Harian Kompas 2 Maret 2016 Hlm. 7. Diakses Februari 2017.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Yance Arizona, SH, MH., “Membaca Arah Politik Hukum Rancangan Undang-Undang Pertanahan”, Makalah disampaikan dalam Workshop dengan tema Merumuskan Konsep dan Strategi Advokasi RUU Pertanahan, diselenggarakan oleh Solidaritas Perempuan, Jakarta 14 September 2016.

<sup>5</sup> Dikutip dari RFQ, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55d2e89f20689/ruu-pertanahan-negara-bakal-hadir-lebih-maksimal>, diakses pada Februari 2017.

*pencatatan administrasi. Padahal persoalan sengketa pertahanan mulai beragam modusnya mesti dicarikan jalan keluar atas persoalan yang kian menumpuk. ketiadaan peraturan perundangan yang mampu mengatasi persoalan sengketa lahan menjadi problem yang kian mengurag akar. Negara yang semestinya hadir pun tak dapat berbuat banyak. Alhasil, UU Pokok Agraria pun tak mampu berbuat adil atas banyaknya sengketa lahan. Oleh sebab itulah perlunya dibuat aturan yang jelas dan detail agar persoalan sengketa lahan tidak menjadi kepentingan politik”.*

Dalam hubungannya dengan HAM, semakin menguatnya kesadaran umat manusia terhadap penghargaan dan pengakuan hak-hak yang berhubungan erat dengan penghayatan nilai-nilai, khususnya moral, maka penghargaan tersebut merupakan suatu imperatif moral dan bukan soal belas kasih dan keputusan pribadi. Imperatif tersebut hadir ke permukaan sebagai kebijakan manusia yang melahirkan keyakinan tentang adanya hak-hak dasar yang tidak boleh dilanggar. Pelanggaran atau pengurangan hak-hak tersebut akan mengurangi martabat manusia, sehingga untuk alasan apa pun hak-hak tersebut tidak boleh dikurangi, dilanggar maupun diabaikan. Hal yang demikian sejalan dengan pemikiran Franz Magnis Suseno yang berpendapat bahwa:

“Tugas negara adalah untuk mendukung dan melengkapi usaha masyarakat untuk membangun suatu kehidupan yang sejahtera, di mana masyarakat dapat hidup dengan sebaik dan seadil mungkin, maka tujuan negara adalah penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat”.<sup>6</sup>

Sejarah menunjukkan terdapat berbagai permasalahan muncul terkait dengan penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Baik sebelum maupun sesudah masa kemerdekaan, masyarakat Indonesia dihadapkan pada berbagai persoalan yang terkait dengan ketidakadilan dalam mendapatkan hak atas penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Fakta ketidakadilan agraria seringkali dipicu oleh berbagai kebijakan politik pada setiap fase pemerintahan. Kebijakan politik yang tidak memberikan kemudahan akses bagi masyarakat untuk memiliki dan memanfaatkan sumber-sumber agraria.

6 Ni'matul Huda, “Ilmu Negara”, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010), hlm. 57.

Achmad Rubaei<sup>7</sup> berpendapat bahwa “Tanah juga mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia karena tanah mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan. Sebagai *capital asset* tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan obyek spekulasi. Di satu sisi tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, secara lahir, batin, adil, dan merata, sedangkan di sisi lain juga harus dijaga kelestariaannya”.

Berdasarkan uraian di atas, maka hal yang perlu dikaji adalah mengenai pentingnya regulasi pertanahan dalam mengatasi konflik agraria di Maluku dan tentunya dikaitkan dengan hak asasi manusia menjadi penting agar pelanggaran hak masyarakat dapat dihindari dan ditangani. Tujuan isi kajian ini adalah untuk mendiskripsikan konflik agrarian, mengatasi persoalan tersebut melalui regulasi tentang pertanahan dalam konteks hak asasi manusia.

## METODE PENELITIAN

Tulisan ini merupakan penelitian HAM yang bersifat deskriptif-analisis dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian Kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif, kata-kata yang dituliskan atau diucapkan sendiri oleh orang yang diteliti serta tingkah laku mereka yang teramati. Metode ini ditujukan untuk meliputi latar belakang serta orang-orang dalam latar itu secara holistik; artinya mereka (perkumpulan atau perorangan) sebagai subyek penelitian tidak direduksi menjadi suatu variabel yang terisolasi atau menjadi sebuah hipotesis saja, tetapi dipandang sebagai bagian dari satu kesatuan.<sup>8</sup> Dengan memakai pendekatan kualitatif ini maka untuk memahami hubungan

7 Achmad Rubaei, “*Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*”, (Malang: Bayumedia, 2007), Hlm. 1.

8 Bogdan, Robert dan Steven J. Taylor.. *Introduction to Qualitative Research Methods: A Phenomenological Approach to the Social Science*. New York: John Wiley and Sons, 1975, hlm 4.



kausalitas di sektor pertanahan dapat dilakukan melalui kasus yang ditemukan di lokasi (Maluku).<sup>9</sup>

Secara lebih teknis mengenai studi kasus, meminjam Konsep Louis Smith, Stake menjelaskan kasus (*case*) yang dimaksudkan sebagai “*abounded system*”, sebuah sistem yang tidak berdiri sendiri. Sebab, hakikatnya karena sulit memahami sebuah kasus tanpa memperhatikan kasus yang lain. Ada bagian-bagian lain yang bekerja untuk sistem tersebut secara integratif dan terpol. Karena tidak berdiri sendiri, maka sebuah kasus hanya bisa dipahami ketika peneliti juga memahami kasus lain. Jika ada beberapa kasus di suatu lembaga atau organisasi, peneliti Studi Kasus sebaiknya memilih satu kasus terpilih saja atas dasar prioritas. Tetapi jika ada lebih dari satu kasus yang sama-sama menariknya sehingga penelitiannya menjadi Studi Multi-Kasus, maka peneliti harus menguasai kesemuanya dengan baik untuk selanjutnya membandingkannya satu dengan yang lain.<sup>10</sup> Dari pilihan kasus tersebut, maka akan mencari pola atau model pembatasan-pembatasan Hak di sektor pertanahan dan juga menjelaskan hubungan kausalitas dengan regulasi yang ada.

## PEMBAHASAN

### A. Hubungan Kausalitas di Sektor Pertanahan

Ketentuan mengenai hak milik atas tanah diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pengertian hak milik atas tanah, memiliki unsur-unsur yakni:

- (1) hak yang turun temurun;
- (2) terkuat dan terpenuh,

yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA.

Hak milik dikatakan merupakan hak yang turun temurun karena hak milik dapat diwariskan oleh pemegang hak kepada ahli warisnya. Dan hak milik dikatakan terkuat dan terpenuh dijelaskan dalam penjelasan Pasal 20 UUPA, bahwa “Dalam

pasal ini disebutkan sifat-sifat (unsur) daripada hak milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya. Hak milik adalah hak yang “terkuat dan terpenuh” yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti, bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat” seperti hak eigendom menurut pengertiannya yang asli dulu (sebelum Buku ke-II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dicabut oleh UUPA).

Sifat yang demikian akan terang bertentangan dengan sifat hukum-adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata “terkuat dan terpenuh” itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan, bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang “ter” (artinya: paling) -kuat dan terpenuh”.

Hak milik sebagai hak yang terkuat berarti hak tersebut tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan dari pihak lain. Terpenuh berarti hak milik memberikan wewenang yang paling luas dibandingkan dengan hak-hak yang lain. Ini berarti hak milik dapat menjadi induk dari hak-hak lainnya, misalnya pemegang hak milik dapat menyewakannya kepada orang lain. Selama tidak dibatasi oleh pemerintah, maka wewenang dari seorang pemegang hak milik tidak terbatas. Selain bersifat turun temurun, terkuat dan terpenuh, hak milik juga dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Merujuk ketentuan yang diatur dalam Pasal 22 UUPA, bahwa terjadinya hak milik atas tanah, dikarenakan:

- (1) Menurut hukum (tanah) adat yang diatur dengan Peraturan Pemerintah;
- (2) Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah; dan
- (3) Ketentuan undang-undang.

Sebagai contoh kasus pembahasan mengenai hak milik atas tanah di Provinsi Maluku berpedoman pada UU Nomor 5 Tahun 1960 Undang-undang Pokok Agraria lebih luas mengatur tentang Agraria termasuk tata ruang udara, bawah tanah dan diperkuat dengan Peraturan daerah (Perda) Provinsi Maluku Nomor

9 Hasil penelitian Badan Penelitian Hukum dan HAM - Kementerian Hukum dan HAM RI, dengan judul Analisis Dampak HAM Terhadap Rancangan Undang-undang Pertanahan, 2017.

10 Stake, Robert E. “Case Studies” in Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln (eds.). “*Handbook of Qualitative Research*”, Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc, 1994.

14 Tahun 2005 tentang Penetapan Kembali Negeri Sebagai Kesatuan Masyarakat hukum Adat Dalam Wilayah Pemerintahan Provinsi Maluku. Penguasaan Tanah Negeri yang dimiliki Kerajaan kecil disetiap pulau di Maluku sering menimbulkan konflik horisontal terkait dengan batas tanah yang tidak jelas batasannya. Bahkan konflik terus terjadi dan turun temurun. dan persoalan ini yang menjadi pemikiran bersama tidak hanya persoalan konflik agraria secara horisontal namun persoalan dapat terjadi juga secara vertikal sehingga diperlukan penyelesaian konflik sebenarnya dapat diselesaikan tanpa harus maju dipersidangan dan dibutuhkan kearifan masing-masing pihak yang bertikai.

Menggali pemahaman dan pandangan masyarakat adat Maluku tentang tanah berarti menggali pemahaman mereka tentang alam semesta. Karena masyarakat Maluku pada umumnya adalah masyarakat yang kosmik. Pemahaman tentang sesuatu di alam tidak terpisahkan dari pemahaman dan pandangan mengenai alam semesta dan manusia sebagai satu kesatuan. Pintu masuk untuk memahami konsep tanah dalam masyarakat adat Maluku yaitu pemahaman masyarakat Maluku tentang penguasa alam semesta yang dikenal dengan sebutan dalam bahasa Ambon Melayu, Upu Lanite dan Upu Tapele (Tuhan Langit dan tuhan Bumi/Tanah). Konsep Lanite dan Tapele ini masih menjadi perdebatan karena dalam tradisi masyarakat adat Maluku konsep ini tidak banyak yang ditemukan. Konsep yang banyak ditemukan di masyarakat adat Maluku adalah tentang adat dan leluhur. Karena itu tepat bagi kita untuk memahami konsep tanah dalam pandangan masyarakat adat Maluku, dari cara mereka memahami adat dan leluhur.

Frank Cooley dalam Ambonese Adat: A General Description, menghubungkan pentingnya adat dan leluhur dalam pandangan masyarakat Adat Maluku. Karena adat adalah pemberian nenek moyang atau leluhur dan harus di patuhi, adat juga merupakan representasi dari perintah leluhur sebagai pendiri komunitas. Adat adalah sebuah hukum dalam mengatur kehidupan bermasyarakat didalam komunitas. Kedua dimensi ini saling berhubungan satu dengan yang lain. Dalam penjelasannya, Cooley menguraikan bahwa Leluhur yang adalah pendiri dari komunitas, mendirikan desa dan menetapkan adat sebagai sebuah sistem yang mengatur hidup mereka dimasa kini maupun mengatur hidup

keturunan mereka di masa depan. Sehingga mereka yang menjalankan adat mendapat berkat dari leluhur, sedangkan mereka yang mengabaikan adat mendapat sebuah kutukan, seperti dalam penulisannya berikut ini:

*"....., it becomes clear that*

*adat is obligatory upon all members of the community precisely because it is believed to have been established and handed down to them by the ancestors. It represents the will of the ancestors. Observance of it is an expression of respect for the ancestors. To ignore or neglect it is to flout the will of the ancestors, and this is exceedingly hazardous because of the power which they continue to hold. The sanctions of adat are thus rooted primarily in this power attributed to the ancestors". (5)*

Penjelasan diatas menggambarkan bagaimana leluhur menjadi tokoh penting dalam kepercayaan orang Maluku. Leluhur menjadi tokoh sentral hadirnya adat dan komunitas negeri, karena itulah pelaksanaan adat menjadi penting, leluhur selalu dikaitkan dengan semua keberadaan adat dan negeri, termaksud tanah didalamnya. Inilah yang menjadi salah satu alasan bahwa tanah memiliki posisi yang penting dalam pemahaman adat masyarakat Maluku, sehingga konflik – konflik tanah adat selalu menjadi konflik yang panjang karena tanah merupakan bagian dari integritas adat, komunitas (negeri) dan individu yang menjadi satu kesatuan utuh.

Keterkaitan dengan hak masyarakat adat Pemahaman dan pandangan masyarakat adat Maluku tentang tanah didukung dalam pengertian Hukum Tanah Adat yang dimuat Undang – Undang Pokok Agraria (UUPA), sehingga hak – hak atas tanah adat dapat diperjuangkan lewat jalur hukum yang benar. Hukum Adat tentang tanah memiliki kedudukan yang istimewa dalam UUPA, karena sebagian besar rakyat Indonesia menganut hukum adat sehingga hukum adat menjadi dasar pembentukan Hukum Tanah Nasional. Hukum tanah adalah suatu sistem dari cabang hukum yang mandiri yang mengatur aspek yuridis dari sebuah tanah, yang disebut hak penguasaan atas tanah.

Ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur hak penguasaan atas tanah dapat disusun menjadi satu kesatuan yang merupakan

satu sistem. <sup>11</sup>Ketentuan yang mengatur tersebut menjadikan hukum adat menjadi suatu dasar pembentuk. Santoso, dalam tulisannya yang berjudul *Hukum Agraria dan Hak Atas Tanah* mengemukakan Hukum Adat menjadi dasar utama dalam pembentukan Hukum Agraria Nasional dapat disimpulkan dalam Konsideran UUPA yang menyatakan:

“bahwa berhubungan dengan apa yang disebut dalam pertimbangan-pertimbangan perlu adanya Hukum Agraria Nasional, yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana, dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia dengan tidak mengabaikan unsur – unsur yang bersandar pada hukum agama”.<sup>12</sup>

Mengenai adanya konflik vertikal yang terjadi di Maluku sebagai contoh adanya Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 1 Tahun 2006 secara eksplisit menyatakan bahwa semua tanah dimiliki secara adat. Hal ini berarti bahwa masyarakat di desa administratif tidak bisamengklaim hak kepemilikan secara adat. Tanah-tanah tersebut dalam kenyataannya masih ada, walaupun dalam kondisi yang hampir musnah, terdesak oleh kepentingan penyediaan lahan untuk kepentingan pembangunan yang seharusnya bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, tetapi berdampak terbalik terhadap keberadaan masyarakat hukum adat yang menjadi terasing dan tersingkirkan dari wilayahnya sendiri, oleh karena kebijakan pembangunan.

Kasus konflik di Provinsi Maluku yang dilatarbelakangi oleh sengketa tanah adat harus menjadi salah satu agenda pekerjaan bagi pemerintah Provinsi Maluku, karena tanah adalah sebuah konsep yang utuh antara manusia adat Maluku dengan alam semesta, sehingga konflik yang terjadi tidak berkepanjangan. Tentunya penyelesaian melalui jalur hukum pun harus ditempuh agar masyarakat mengerti bahwa kekerasan bukan jalan keluar dalam menyelesaikan perbedaan. Sebuah pemahaman juga harus ditanamkan kepada masyarakat, bahwa jalur hukum yang ditempuh sebenarnya

menggunakan hukum adat sebagai dasar pembentuknya. Jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan dapat menjadi salah satu jalan keluar dalam penyelesaian konflik akibat sengketa tanah. Karena itu tersedianya perangkat hukum tertulis yang lengkap, jelas dan dilaksanakan secara konsisten sangat diperlukan, juga sebuah peyelenggaraan pendaftaran tanah secara efektif.

Menurut Deputy Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Arifin Rudiyanto, bahwa seluruh perencanaan pembangunan nasional harus berdasarkan data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Data yang dimaksud adalah data statistik dan data spasial. Artinya, Data dan IG yang digunakan memerlukan satu kesepakatan dalam bentuk Kebijakan Satu Peta. Adapun pendapat Dirjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), San Afri Awang, bahwa KLHK sangat berkaitan dengan Rupabumi dan Sumber Daya Alam, yang mana salah satu tugas KLHK adalah memastikan bahwa data geospasial adalah data yang penting untuk mengelola dan memanfaatkan SDA hutan di Indonesia, sehingga Perpres tersebut sangat membantu dalam pelaksanaan tugas-tugas KLHK. Konsep KSP adalah untuk menyatukan seluruh informasi peta yang diproduksi berbagai sektor ke dalam satu peta secara integratif. Artinya, tidak terdapat perbedaan atau tumpang tindih formasi dalam peta yang ditetapkan BIG, sehingga peta BIG yang dijadikan sebagai acuan standar sesuai dengan konsep KSP, yaitu adanya: One Reference, One Standard, One Database dan One Geoportal. Konsep Kebijakan Satu Peta juga dirasakan manfaatnya oleh Badan Pertanahan Negara (BPN), sebagaimana dinyatakan oleh Dirjen Pengadaan Tanah BPN, Budi Mulyanto bahwa konsep tersebut begitu bersemangat seperti pemuda Indonesia mengucapkan ikrar Sumpah Pemuda: Satu Tanah Air, Satu Bangsa, dan Satu Bahasa dan kaitannya dengan Satu Bahasa Spasial sudah seharusnya dilakukan seperti saat ini. Manfaat yang dicapai melalui kebijakan ini diantaranya mempermudah penyusunan perencanaan pemanfaatan ruang skala luas dengan dokumen Rencana Tata Ruang yang terintegrasi; mempermudah dan mempercepat konflik pemanfaatan lahan termasuk batas wilayah; mempercepat pelaksanaan program-program

11 Budi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang – Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Jakarta : Djambatan, 2008, hlm 17.

12 Urip Santoso. *Hukum Agraria Dan Hak – Hak Atas Tanah*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm 5-6

pembangunan baik pengembangan kawasan maupun infrastruktur; mempermudah dan mempercepat penyelesaian batas daerah seluruh Indonesia; mempermudah dan mempercepat proses percepatan penerbitan perijinan yang terkait dengan pemanfaatan lahan; mempermudah pelaksanaan simulasi yang menggunakan peta seperti mitigasi bencana, menjaga kelestarian lingkungan, hingga keperluan pertahanan; meningkatkan kehandalan informasi terkait lokasi dari berbagai aktifitas ekonomi karena hal ini dapat memberikan kepastian usaha. Hal ini juga dirasakan oleh Kabupaten Bantul terkait manfaat dari KSP, yang mana menurut Bupati Bantul, Suharsono, bahwa Kabupaten Bantul sudah berperan aktif dalam penggunaan jaringan informasi geospasial nasional sebagai implementasi Perpres Nomor 9 pada tingkat ketelitian peta skala 1:50.000. Hal itu terlihat dengan anugerah Bhumandalla Award yang didapatkan Kabupaten Bantul dari BIG pada bulan Oktober 2016.

Menurut Kepala BIG, Hasanuddin Z. Abidin, bahwa pihaknya akan melanjutkan pelaksanaan KSP dan setelah Pulau Kalimantan selesai, maka akan dilanjutkan pada tahun 2017 untuk Pulau Sumatera dan Sulawesi, tahun 2018 Pulau Papua dan Maluku, dan terakhir tahun 2019 untuk Pulau Jawa sampai NTT. BIG juga harus mengantisipasi kemungkinan, adanya permintaan One Map Policy untuk skala 1:5.000, karena rencana detil tata ruang memerlukan skala 1:5.000, pemetaan desa butuh skala 1:5.000, dan reforma agraria sertifikasi memerlukan bukan hanya skala 1:5.000 tetapi juga skala 1:2.500 dan skala 1:1.000. Artinya, saat kebijakan dengan skala 1:50.000 ini masih berjalan, ada kemungkinan skala-skala besar berikutnya akan diminta Pemerintah kepada BIG.

Presiden Joko Widodo (Jokowi) juga telah rapat terbatas guna membahas perkembangan one map policy (kebijakan satu peta), yang sudah berjalan lebih dari satu tahun karena belum setengah dari target kebijakan tersebut tercapai. Artinya, dari 85 target rencana aksi tematik, baru 26 peta sudah lengkap untuk seluruh wilayah Indonesia dan 57 peta tematik yang masih dikompilasi dan 2 peta lainnya belum tersedia sama sekali. Karena dengan kebijakan satu peta akan mempermudah penyelesaian konflik yang timbul akibat tumpang tindih pemanfaatan lahan serta membantu penyelesaian batas daerah di

seluruh Indonesia. Jadi, kebijakan satu peta ini sangat dibutuhkan untuk menyatukan seluruh informasi peta yang diproduksi oleh berbagai sektor ke dalam satu peta secara terintegrasi sehingga tidak terdapat lagi perbedaan dan tumpang tindih informasi geospasial dan akan hanya ada satu referensi geospasial yang menjadi pegangan dalam pembuatan kebijakan strategis, maupun penerbitan perizinan.

Kebijakan satu peta diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2016 yang dirilis pada 1 Februari 2017. Perpres tersebut menegaskan, Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta bertujuan agar dapat terpenuhinya satu peta yang mengacu pada satu referensi geospasial, satu standar, satu basis data, dan satu geoportal guna percepatan pelaksanaan pembangunan nasional. Dalam rangka percepatan kebijakan tersebut, pemerintah membentuk Tim Percepatan Kebijakan Satu Peta yang diketuai oleh Menteri Koordinator Perekonomian dengan anggota Menteri PPN/Kepala Bappenas, Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, dan Sekretariat Kabinet.

Penerbitan Perpres Nomor 9 Tahun 2016 tentang Kebijakan Satu Peta adalah terobosan kunci Presiden Joko Widodo untuk secara sistematis dan mendasar menangani pengelolaan hutan dan lahan secara akuntabel melalui penyatuan peta-peta tematik dari berbagai sektor melalui proses sinkronisasi, termasuk peta konsesi berbasis lahan seperti pertambangan, perkebunan, dan perhutanan. Sinkronisasi tersebut akan sangat efektif untuk memastikan pemanfaatan sumber daya alam berjalan secara akuntabel dan tidak disalahgunakan. Penelitian *Indonesian Corruption Watch* menyebutkan kerugian negara dari pendapatan bukan pajak sektor kehutanan saja mencapai Rp 169,7 triliun pada rentang 2004-2007. Kerugian besar lainnya akibat lemahnya akuntabilitas pengelolaan lahan dapat dilihat dari kebakaran hutan dan lahan yang mengorbankan kesejahteraan masyarakat dan kerugian ekonomi melebihi Rp 200 triliun.

Dalam praktiknya, sinkronisasi peta tidak sesederhana itu, karena satu bidang konsesi bisa memiliki berbagai masalah batas yang melibatkan banyak pihak dengan perbedaan kepentingan. Misalnya, bidang konsesi perkebunan sawit berada pada wilayah yang diklaim sebagai



tanah masyarakat adat, terhampar pada dua wilayah kabupaten yang masih belum tetap batas administratifnya, serta bertumpang tindih sebagian dengan konsesi pertambangan dan sebagian lainnya dengan pemukiman yang telah dihuni oleh masyarakat lokal yang telah menetap dan memiliki KTP bahkan Surat Keterangan Tanah atas kebun miliknya. Satu peta atau one map bahkan bisa menjadi no one map atau bukan petanya siapa-siapa jika penyikapan dalam proses sinkronisasi dan harmonisasinya dipandang tidak tepat oleh para pihak yang berkenaan.

Kegiatan utama dalam penyatuan peta adalah mencapai kesepakatan tuntas atas semua batas-batas dari berbagai jenis bidang lahan. Batas-batas dimaksud adalah batas persil pekebun kecil, konsesi perusahaan besar, hutan adat, wilayah administratif desa, batas kawasan hutan (termasuk taman nasional, cagar alam), dan sebagainya. Jika batas-batas dimaksud sudah diterima oleh para pihak melalui permusyawaratan untuk mufakat maka batas-batas tersebut akan direkam dalam suatu peta. Pada dasarnya skema transformasi konflik ditingkatan tapak akan menghasilkan satu peta sejati yang lebih menjamin tidak adanya konflik di masa mendatang. Jika proses menuju satu peta tidak dilakukan secara inklusif di tingkat tapak, satu peta yang dihasilkan justru dapat menimbulkan atau memperuncing konflik di lapangan. Sebagai contoh, jika masyarakat adat atau komunitas lokal tidak dilibatkan dalam pegukuhan kawasan cagar alam dimana mereka telah bermukim selama beberapa generasi, kelompok masyarakat tersebut dapat termarginalisasi secara legal dan ekonomi. Hal ini akan menyebabkan ketidakpuasan terhadap pemerintah yang dapat berujung kepada konflik sosial. Kebijakan Satu Peta harus mengatasi permasalahan struktural di dalam kebijakan tata kelola lahan dan ketimpangan penguasaan lahan.

## **B. Pembatasan HAM dalam RUU Pertanahan dan Prinsip Proporsionalitas**

### **a. Pembatasan Hak Asasi Manusia dalam RUU Pertanahan**

Pembangunan semestinya memberi pengaruh yang kuat terhadap penghormatan dan pemajuan HAM. Setiap pelaku pembangunan mesti memperoleh pelatihan HAM. Sementara Negara, sebagai pemangku kewajiban atas HAM,

semestinya juga memperhitungkan setiap tahapan pembangunan. Selama ini, strategi pembangunan yang diimplementasikan masih menggunakan pendekatan berbasis kebutuhan (*need based approach*). Pendekatan berbasis kebutuhan sifatnya sangat terbatas dan hanya memenuhi target jangka pendek. Dari berbagai pengalaman, strategi pembangunan dengan pendekatan berbasis kebutuhan kerap menimbulkan berbagai masalah lanjutan dalam jangka menengah dan jangka panjang. Dengan adanya hak yang melekat itulah seorang individu hidup dengan martabatnya.

RUU Pertanahan harus disikapi oleh pemangku kepentingan untuk mengatasi bidang pertanahan kedepan karena sampai saat ini konflik terkait sengketa atas tanah di setiap daerah masih sering terjadi. Seperti yang terjadi di Maluku yang kerap kali terjadi konflik sengketa tanah secara horisontal dan vertikal sehingga diperlukan penanganan khusus salah satu cara dengan mengeluarkan regulasi di tingkat daerah dalam mengatasi permasalahan tersebut disertai regulasi di tingkat nasional (RUU Pertanahan).

Dengan pendekatan berbasis kebutuhan, masyarakat akan lebih ditempatkan sebagai "subyek pembangunan", bukan menjadi "obyek pembangunan". sampai saat ini masyarakat jarang diberi kesempatan untuk berpartisipasi maupun berkontribusi dalam merancang strategi pembangunan yang dibutuhkannya. Masyarakat semata-mata hanya akan menerima pembangunan yang telah ditentukan oleh negara, meskipun strategi pembangunan yang dijalankan seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Dalam hal ini pembatasan dalam RUU Pertanahan terkait dengan hak ulayat masyarakat hukum adat perlu digarisbawahi pembangunan budaya masyarakat adat tersebut membutuhkan pengecualian di setiap daerah mempunyai ciri khas masing-masing.

Pendekatan berbasis hak asasi manusia dibangun atas dasar bahwa setiap manusia, dan oleh karena mereka manusia, adalah pemegang hak asasi. Seiring dengan adanya hak, maka akan menuntut adanya kewajiban di pihak negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhinya.

Dengan kata lain, pendekatan berbasis hak asasi adalah sebuah kerangka kerja konseptual untuk proses pembangunan masyarakat. Secara normatif, pendekatan berbasis HAM ini berlandaskan kepada hak asasi manusia internasional maupun pada konstitusi serta ketentuan-ketentuan hak asasi lainnya yang berlaku secara nasional dan secara operasional ditujukan untuk memajukan pelaksanaan HAM. Pada dasarnya, pendekatan berbasis HAM tidaklah menggantikan pendekatan sebelumnya, namun dibangun secara bersamaan.

Berdasarkan instrumen-instrumen hak asasi manusia internasional, telah diterima pihak yang terikat secara hukum dalam pelaksanaan hak asasi manusia adalah negara. Dalam konteks ini, negara berjanji untuk mengakui, menghormati, melindungi, memenuhi, dan menegakkan hak asasi manusia. Ketentuan hukum hak asasi manusia tersebut memberi penegasan pada hal-hal berikut:

*Pertama*, menempatkan negara sebagai pemangku tanggung jawab (duty holder), yang harus memenuhi kewajiban-kewajibannya dalam pelaksanaan HAM terkait dengan hak masyarakat adat, baik secara nasional maupun internasional; sedangkan individu dan kelompok-kelompok masyarakat adalah pihak pemegang hak (right holder).

*Kedua*, negara dalam ketentuan hukum hak asasi manusia tidak memiliki hak. Negara hanya memikul kewajiban tanggung jawab (obligation and responsibility) untuk memenuhi hak warga negaranya (baik individu maupun kelompok) yang dijamin dalam instrumen-instrumen hak asasi manusia yang tertuang dalam regulasi nasional (RUU Pertanahan).

*Ketiga*, jika negara tidak mau (unwilling) atau tidak punya keinginan untuk memenuhi kewajiban dan tanggung jawabnya baik membuat regulasi, melaksanakannya dan mengatasi permasalahan-permasalahan dalam bidang pertanahan, pada saat itulah negara tersebut bisa dikatakan telah melakukan pelanggaran HAM atau hukum internasional.

Adapun konsekuensi dan ratifikasi terhadap instrumen-instrumen hak asasi manusia internasional, negara akan memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk mendukung dan melaksanakan setiap upaya pemajuan hak

asai manusia – sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya – baik di tingkat nasional maupun internasional, tidak terkecuali dalam proses pembangunan.

Sementara kewajiban dan tanggung jawab Negara dalam kerangka pendekatan berbasis hak asasi manusia dapat dilihat melalui tiga bentuk:<sup>13</sup>

- i. Menghormati (*obligation to respect*): merupakan kewajiban negara untuk tidak turut campur untuk mengatur warga negaranya ketika melaksanakan haknya. Dalam hal ini, negara memiliki kewajiban untuk tidak melakukan tindakan-tindakan yang akan menghambat pemenuhan dari seluruh hak asasi. Hak asasi yang dimaksud adalah hak adat masyarakat setempat terkait dengan tanah seperti adat di Maluku.
- ii. Melindungi (*obligation to protect*): merupakan kewajiban negara agar bertindak aktif untuk memberi jaminan perlindungan terhadap hak asasi warganya. Dalam hal ini, negara berkewajiban untuk mengambil tindakan-tindakan untuk mencegah pelanggaran semua hak asasi oleh pihak ketiga. Pihak ketiga yang dimaksud dalam sengketa tanah negara berkewajiban melindungi masyarakat lokal terhadap pemakaian lahan tanah mereka dipakai untuk usaha perkebunan, pertambangan dan sebagainya.
- iii. Memenuhi (*obligation to fulfill*): merupakan kewajiban dan tanggung jawab negara untuk bertindak secara aktif agar semua warga negaranya itu bisa terpenuhi hak-haknya. Negara berkewajiban untuk mengambil langkah-langkah legislative, administratif, hukum, dan tindakan-tindakan lain untuk merealisasikan secara penuh hak asasi. Tentunya dalam rangka memenuhi hak masyarakat adat dibuatlah RUU Pertanahan yang seharusnya dapat memayungi segala aspek terkait pertanahan agar tidak timbul ego sektoral dari pemangku kepentingan dari semua unsur seperti kehutanan, pertambangan, perkebunan, dan pertanian terkait dengan tanah.

<sup>13</sup> *Pembangunan Berbasis Hak Asasi Manusia: Sebuah Panduan*, Kerja sama antara Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) dengan Australian Government (AusAID), 2007, hlm. 8.

## b. Prinsip Proporsionalitas dalam RUU Pertanahan

RUU Pertanahan perlu dibentuk karena pemanfaatannya belum dapat memakmurkan rakyat Indonesia sesuai amanat UUD 1945. Oleh karena itu Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai peraturan dasar pertanahan perlu dilengkapi dengan peraturan lain, pada tataran bentuk dan level yang kurang lebih sama. Artinya, RUU Pertanahan tidak dimaksudkan untuk menggantikan UUPA, namun bersifat *lex specialis* dari UUPA yang bersifat *lex generalis*. Sebagai *lex specialis*, maka selain merujuk pada UUPA, RUU Pertanahan harus merujuk pula pada Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 dan Putusan-putusan MK khususnya yang berkaitan dengan penafsiran penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam).

RUU Pertanahan harus dapat meluruskan penafsiran yang keliru atau menyimpang dari cita-cita mulia para penyusun UUPA, dimana selama ini terdapat ketentuan tertentu yang ditafsirkan menurut kepentingan ekonomi atau politik tertentu. Misalnya penafsiran kepentingan umum sebagai kepentingan rakyat banyak dan makna yang rancu antara pengadaan tanah dengan pencabutan hak atas tanah, atau pergeseran makna kelembagaan. Hak Pengelolaan dari yang semula merupakan “fungsi” pengelolaan, namun karena kebutuhan pragmatis, telah bergeser menjadi “hak” yang lebih menonjol sifat privatnya dibanding sifat fungsi publiknya.

Hukum memang produk politik, namun menyusun suatu peraturan, apapun bentuknya perlu merujuk pada ketentuan yang ada, dalam hal ini Undang-undang No. 11 tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sementara itu, untuk substansi atau materi muatannya perlu disusun melalui cara berpikir yang reflektif untuk menghasilkan rancangan peraturan yang obyektif-rasional dan komprehensif. Pemahaman yang komprehensif terhadap peraturan perundang-undangan terkait sangat diperlukan dalam rangka menjamin harmonisasi peraturan perundang-undangan.

Ada 13 asas hukum yang mendasari RUU Pertanahan, yaitu: kebangsaan, kenasionalan, keadilan, kemanfaatan, kepastian hukum, kesetaraan gender, kemanusiaan, demokrasi, keterpaduan, keserasian dan keselarasan, fungsi sosial dan ekologis, pengakuan dan perlindungan

masyarakat hukum adat, hukum nasional yang mengakui keberagaman hukum, dan tata kelola pemerintahan yang baik. Jika ditelaah dari asas-asas tersebut, maka tampak ada asas yang merupakan penegasan dari asas hukum UUPA dan ada pula yang berasal dari Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam seperti asas keadilan, kepastian hukum, demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik. Selain itu juga ditambahkan dengan asas-asas yang terkait dengan perlindungan dan pelestarian fungsi lingkungan seperti asas keterpaduan, keserasian, keselarasan serta fungsi ekologis.

Asas-asas hukum tersebut sudah cukup komprehensif untuk pengaturan masalah pertanahan. Hal ini penting karena asas merupakan pikiran dasar yang melatarbelakangi terbentuknya peraturan. Asas hukum pertanahan harus menjadi ratio legis terbentuknya kaidah-kaidah pertanahan. Sebab perumusan kaidah tanpa didasari asas hukum akan sulit mencari legal reasoning-nya manakala kaidah itu berbenturan dengan kaidah hukum lain (baik secara vertikal maupun horizontal) manakala kaidah itu diimplementasikan. Untuk itu urgensi asas hukum harus dilihat tidak saja terkait dengan isi kaidah hukumnya tetapi juga terkait dengan sistem hukum itu sendiri. Hal-hal yang menyebabkan sistem hukum tidak harmonis dan tidak sinkron, harus dapat diselesaikan oleh asas hukum.

Di luar asas-asas tersebut, terdapat pula asas kesetaraan gender yang ditetapkan tersendiri sebagai salah satu asas dalam penyelenggaraan pertanahan. Sebagai perbandingan, dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001, masalah kesetaraan gender menjadi bagian dari asas keadilan, karena titik berat masalah dalam kesetaraan gender adalah aspek penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya alam, yang selama ini dirasa tidak adil. ketidaksetaraan akses menjadi permasalahan umum pada negara-negara berkembang. Hal itu terjadi karena statusnya sebagai perempuan seperti pernikahan, perceraian ataupun poligami; dan atau sebab-sebab lain seperti norma-norma budaya, hukum adat setempat (*customary law*) ataupun terkait kebijakan pemerintah seperti masalah privatisasi dan industrialisasi yang terkait dengan masalah tanah dan sumber daya alam. Akses yang tidak

berimbang menempatkan masalah kesetaraan gender menjadi penyebab timbulnya masalah kemiskinan. Untuk itu mengatasi masalah kemiskinan tidak dapat dilakukan tanpa memberi perhatian terhadap masalah kesetaraan gender. Pemahaman asas kesetaraan gender harus diletakkan pada kerangka asas keadilan atas tanah dan sumber daya alam.

Sebagai contoh Permohonan Uji Materi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dengan Perkara No. 42/PUU-XII/2014 ditolak oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Demikian putusan MK yang dibacakan Ketua Pleno Arief Hidayat dengan didampingi para hakim konstitusi lainnya, bahwa:

MK berpendapat bahwa pengujian terhadap Undang-Undang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum bukan merupakan pengujian konstitusionalitas pasal dalam norma undang-undang, melainkan merupakan permasalahan implementasi norma yakni bagaimana seharusnya mekanisme ganti rugi dan proses keberatan diajukan bila ada pihak yang dirugikan dalam masalah tanah. Terkait persoalan keberatan ganti kerugian dan perusahaan penilai, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 telah memberikan ruang dan mekanisme yang jelas bagi para pihak yang merasa dirugikan dalam pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan tersebut di atas, dalil para Pemohon tidak beralasan menurut hukum dan seperti diketahui, perkara pengujian Undang-Undang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Kepentingan Umum ini dimohonkan oleh para pemilik tanah di Ruas II Margonda, Depok, Jawa Barat. Para Pemohon merasa dirugikan atau berpotensi dirugikan hak-hak konstitusionalnya dengan berlakunya Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, “Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.”

Menurut Soetopo, hal tersebut berakibat pada hilangnya hak milik pribadi yang seharusnya tidak diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun. Berdasarkan argumentasi tersebut, para Pemohon meminta MK agar Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah batal atau tidak berlaku

dengan menggantinya dengan, “Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah”.

Contoh lain adalah putusan Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan sebagian uji materi Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang dimohonkan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dan dua komunitas masyarakat adat yaitu Kanegerian Kuntu dan Kasepuhan Cisitu. Alhasil, puluhan juta hektar hutan adat yang tadinya diklaim sebagai hutan negara diakui keberadaannya dan dapat dikelola oleh masyarakat adat yang menempatinnya. Dalam putusannya, MK membatalkan sejumlah kata, frasa dan ayat dalam UU Kehutanan itu. Misalnya, MK menghapus kata “negara” dalam Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan, sehingga Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan menjadi “Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.”

## KESIMPULAN

Bentuk pembatasan Hak Asasi Manusia dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanahan ada beberapa poin penting yang perlu dijelaskan dalam RUU Pertanahan tersebut, seperti: Masyarakat adat disetiap daerah terutama di Maluku mempunyai dan tentunya RUU Pertanahan tidak serta merta membatasi kepemilikan tanah yang sudah dimiliki bertahun-tahun secara turun temurun sehingga hak masyarakat adat perlu dihormati, dilindungi dalam rangka mengedepankan hak asasi manusia. Selain itu RUU Pertanahan mutlak harus merujuk kepada UUPA, tanah bukan hanya memiliki atau punya fungsi ekonomi, tetapi juga ada fungsi sosial, politik, budaya bahkan spiritual. Muatan dalam aturan soal pendaftaran tanah yang sifatnya bukan sekadar administratif tetapi mendata seluruh tanah yang sudah atau belum bersertifikat. Pendaftaran itu tidak sekadar mencatat, melainkan memeriksa secara rinci apakah terjadi ketimpangan struktur di daerah tersebut. Ketimpangan itu harus diatasi dengan menggelar program reforma agraria, agar penguasaan tanah di daerah tersebut



seimbang. Selain itu pendaftaran tersebut harus menggunakan sistem administrasi tunggal, tidak lagi memisahkan mana tanah yang masuk kawasan hutan atau bukan. Subjek dan objek yang disasar reforma agraria harus diatur secara jelas dan rinci guna menghindari multitafsir.

Salah satu untuk memenuhi prinsip proposionalitas dalam RUU Pertanahan adalah mensinkronkan regulasi dan kebijakan mengenai pertanahan diantara para pemangku kepentingan. Berdasarkan beberapa kasus yang terjadi di Maluku banyak terjadi tumpang tindih kepemilikan dan penguasaan lahan, yang berpotensi memicu konflik sosial. Hal ini disebabkan karena sejumlah instansi memiliki peta berdasarkan sektoral dan kepentingan masing-masing, sehingga dapat menimbulkan masalah antara pemerintah daerah dengan pengusaha, pemerintah daerah dengan masyarakat, pengusaha dengan masyarakat, bahkan antar sesama instansi pemerintah. Lemahnya tata kelola hutan dan lahan di Indonesia seringkali disebabkan oleh peta acuan yang tidak akurat, tidak lengkap, tidak mutakhir, dan tidak jelas validasinya, sehingga menyebabkan lambatnya proses penetapan/perubahan rencana tata ruang, tumpang tindih konsesi dan perizinan, dan berkembangnya konflik yang melibatkan masyarakat tempatan. Penerbitan Perpres Nomor 9 Tahun 2016 tentang Kebijakan Satu Peta adalah terobosan kunci Presiden Joko Widodo untuk secara sistematis dan mendasar menangani pengelolaan hutan dan lahan secara akuntabel melalui penyatuan peta-peta tematik dari berbagai sektor melalui proses sinkronisasi, termasuk peta konsesi berbasis lahan seperti pertambangan, perkebunan, dan perhutanan.

## **SARAN**

RUU Pertanahan perlu membahas penyelesaian sengketa pertanahan yang dilakukan melalui lembaga non yudisial (negosiasi, mediasi, arbitrase dan peradilan adat), lembaga quasi-yudisial dan lembaga yudisial. Lembaga peradilan adat dalam RUU ini diberi penguatan kedudukan dimana lembaga tersebut ditujukan untuk penyelesaian sengketa pertanahan konvensional antar warga masyarakat dalam wilayah Masyarakat Hukum Adat (MHA).

Perlu sinkronisasi Kebijakan Satu Peta yang dilengkapi dengan mekanisme penyatuan peta pada tingkatan tapak. Satu peta pada tingkatan

tapak adalah proses fasilitasi transformasi konflik yang bertujuan untuk mengubah pola hubungan dan kondisi secara struktural. Kesejajaran posisi para pihak tersebut memerlukan unsur pemerintah, perkebun kecil, pengusaha besar, masyarakat adat, penegak hukum, akademisi, dan pihak lainnya untuk berkomunikasi dengan konstruktif, mendengarkan dan berempati dengan perspektif yang berbeda, serta membangun kepercayaan untuk menuntaskan masalah batas-batas secara kolaboratif.

Perlu memsinkronisasi berbagai peraturan perundang-undangan sektoral terkait pertanahan agar penegakan peraturan perundang-undangan menjadi konsekuen dan konsisten serta tercapai kesamaan interpretasi terhadap ketentuan perundang-undangan dan tindak lanjutnya.

**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

- Arizona, Yance. Membaca Arah Politik Hukum Rancangan Undang-Undang Pertanahan. Jakarta, 2016.
- Bogdan, Robert dan Steven J. Taylor. *Introduction to Qualitative Research Methods: A Phenomenological Approach to the Social Science*. New York: John Wiley and Sons. 1975.
- Cooley, Frank. *Ambonese Adat : A General Description*. Jakarta : BPK Gunung Mulia, 1962.
- Harsono, Budi. *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang – Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Jakarta : Djambatan, 2008.
- Huda, Ni'matul.Ilmue Negara. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010
- Mertokusumo, Sudikno, Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar, Penerbit Liberty, Yogyakarta: 1996.
- M. Gaffar, Janedjri. Peran Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia terkait Penyelenggaraan Pemilu, Jurnal Konstitusi Vol. 10 No. 1, Maret 2013, hlm. 14. yang diambil dari David Held, Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance, Stanford, Standford University Press, 1995.
- Parameter Hak Asasi Manusia Untuk Analisis Dampak Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Hak Asasi Manusia, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI, 2016.
- Pembangunan Berbasis Hak Asasi Manusia: Sebuah Panduan, Kerjasama antara Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) dengan Australian Government (AusAID), 2007.
- Santoso, Urip. Hukum Agraria Dan Hak – Hak Atas Tanah. Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Stake, Robert E. “Case Studies” in Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln (eds.). “Handbook of Qualitative Research”, Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc, 1994.
- Sumardjono, Nurhasan Ismail, Ernan Rustiadi, Abdullah Aman Damai. Maria. Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia, Antara yang Tersurat dan Tersirat. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Sutedi Adrian, Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya, Cetakan Ke-IV, Jakarta: Sinar Grafika, 2010;

**Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria
- Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
- Undang Undang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Kovenan International Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah
- Undang-undang No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)
- TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia
- Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
- Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2016 tentang Kebijakan Satu Peta
- Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 14 Tahun 2005 tentang Penetapan Kembali Negeri Sebagai Kesatuan Masyarakat hukum Adat Dalam Wilayah Pemerintahan Provinsi Maluku
- Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 62 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Menhut nomor 44/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan

### Artikel dan Jurnal

Bruce, John W., et.al, *Land Law Reform: Achieving Development Policy Objectives*, The World Bank, Washington DC.: 2006.

Damang. Menggugat Urgensi RUU Pertanahan. Jakarta: Kompas, 2013.

M. Aritonang, Dinoroy. Metode RIA dalam Proses Formulasi Kebijakan Publik, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 11 No.3, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan.

Nurlinda, Ida, Telaah Atas Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Pertanahan, Jurnal Bina Mulia Hukum, Volume 1, Nomor 1, September 2016.

Nurlinda, Ida, Pertajam Substansi RUU Pertanahan, Makalah pada Diskusi Ahli, Epistema Institute, Jakarta: 16 Februari 2016.

Sumardjono, Maria. "Quo vadis" UUPA. Jakarta: Kompas, 2010.

### Lain-lain

Faiz, Pan Mohammad. Embrio dan Perkembangan Pembatasan HAM di Indonesia, disampaikan sebagai bahan pengantar online discussion dengan tema hukum dan HAM di Indonesia, 2007.

General Comment 29, States of Emergency (article 4), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001).

OECD (1995), The 1995 Recommendation Regulation, Paris.

UN Habitat, *Handling Land: Innovative Tools for Land Governance and Secure Tenure*, Nairobi (Kenya): 2012.

Victorian Guide to Regulation (updated July 2014), Toolkit 3: Requirements and Processes for Making Subordinate Legislation, Department of Treasury and Finance Australia.

USAID dan SENADA, Mapping and Review of Regulations Impacting Senada's Industry Value Chains (REGMAP): Guidance for Research Teams, November 2007.

### Website

[www.bakosurtanal.go.id/berita-surta/show/one-map-policy-satu-peta-untuk-satu-indonesia](http://www.bakosurtanal.go.id/berita-surta/show/one-map-policy-satu-peta-untuk-satu-indonesia)

[www.fhukum.unpatti.ac.id/lingkungan-hidup-pengelolaan-sda-dan-perlindungan-hak-hak-adat/267-tanah-adat-dan-pemanfaatannya-bagi-pengembangan-investasi-masyarakat-hukum-adat-dimalluku](http://www.fhukum.unpatti.ac.id/lingkungan-hidup-pengelolaan-sda-dan-perlindungan-hak-hak-adat/267-tanah-adat-dan-pemanfaatannya-bagi-pengembangan-investasi-masyarakat-hukum-adat-dimalluku).

[www.bpn.go.id/Publikasi/Berita-Pertanahan/transisi-agraria-dan-ruu-pertanahan-61807](http://www.bpn.go.id/Publikasi/Berita-Pertanahan/transisi-agraria-dan-ruu-pertanahan-61807)  
Berita diambil dari Harian Kompas 2 Maret 2016.

[www.hukumonline.com/berita/baca/lt5194c9568b9f7/mk-tegaskan-hutan-adat-bukan-milik-negara](http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5194c9568b9f7/mk-tegaskan-hutan-adat-bukan-milik-negara)

[www.lifemosaic.net/ind/berita/setahun-putusan-mk-35-pengakuan-hutan-adat-masih-diawang-awang/](http://www.lifemosaic.net/ind/berita/setahun-putusan-mk-35-pengakuan-hutan-adat-masih-diawang-awang/)

[www.mahkamahkonstitusi.go.id/index](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index).

[www.mongabay.co.id/permasalahan-tenurial-dan-konflik-hutan-dan-lahan/PermasalahanTenurialdanKonflikHutanLahan](http://www.mongabay.co.id/permasalahan-tenurial-dan-konflik-hutan-dan-lahan/PermasalahanTenurialdanKonflikHutanLahan).

[www.sn timer-indonesia.com/docs/NVMS\\_Brief\\_19072012.pdf](http://www.sn timer-indonesia.com/docs/NVMS_Brief_19072012.pdf) dalam Kutipan Jurnal Mahrta.

